



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 26 mai 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 18 février et du 9 mars 2016
2. 6953 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2015
- Rapporteur : Monsieur David Wagner

- Élaboration d'une prise de position de la Commission
3. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation d'amendements gouvernementaux

*

Présents : M. Fränk Arndt, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Alexander Krieps (en rempl. de Mme Simone Beissel), M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet

M. David Wagner, observateur

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Direction des Affaires communales ; M. Paul Schroeder, M. Claude Frantzen, Administration des Services de secours, M. Alain Becker, Direction des Services de secours, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Ne donnant pas lieu à observation, les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 6953 Prise de position sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2015

Par courrier du 14 avril 2016, le Président de la Chambre des Députés a transmis à la commission le souhait de la Commission des Pétitions de prendre position sur le rapport ci-dessus mentionné.

S'agissant des affaires communales, l'Ombudsman commence par un « exemple de bonne communication avec la médiatrice au sujet d'une « taxe poubelle » unique par taille », dont la commission prend acte.

Exigence bien motivée d'une domiciliation bancaire

Un réclamant s'est adressé à l'Ombudsman en raison de son désaccord avec l'obligation de consentir à une domiciliation bancaire pour le paiement des frais de garde des enfants. La commune lui a expliqué que le foyer scolaire est géré par un organisme indépendant auquel il peut s'adresser, lequel se trouve confronté à de nombreux impayés. Les rappels constituent « une perte de temps pour des tâches administratives » au détriment des enfants.

L'Ombudsman n'est pas intervenu dans l'affaire, puisque l'action auprès d'organismes de droit privé ne relève pas de sa compétence et que l'explication donnée par la commune est « raisonnable et compréhensible ».

La médiatrice fait néanmoins un constat général, à savoir « que certaines communes sont réticentes à la communication avec elle », ce qu'elle déduit « du fait de délais de réponse longs, d'absence de réponses, voire d'absence de motivations que ce soit en fait ou en droit ».

La commission donne à considérer que, de façon générale, dans les cas où un service n'est pas assuré par la commune elle-même, mais par un organisme indépendant ou une autre institution publique (ministère, syndicat communal ou intercommunal, etc.), la commune doit conférer avec le gestionnaire avant de pouvoir donner une réponse à l'Ombudsman ou au citoyen. La commune peut donc être confrontée au même problème que l'Ombudsman et ne pas être responsable des délais de réponse trop longs ou absence de motivations.

Sommation de quitter les lieux sans fondement légal par une commune

Suite à la naissance de son quatrième enfant, une famille s'est vu adresser par la commune une sommation de trouver un autre logement endéans trois mois, puisque l'appartement de la famille, d'une surface de 79 m², ne serait pas conforme aux prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. En cas de non-respect du délai, la commune informerait le juge des tutelles des conditions inacceptables dans lesquelles les enfants seraient logés.

En constatant que « la taille de l'appartement loué dépasse la taille exigée par les dispositions applicables », l'Ombudsman a demandé au bourgmestre sur quel article exact du règlement grand-ducal ci-dessus il se référerait.

Le bourgmestre s'est limité à souligner que « Si le bourgmestre a le devoir de procéder à la déclaration de ses habitants, il ne peut être empêché par qui que ce soit de signaler au juge tout cas où des enfants vivent dans des conditions inacceptables, ceci après expiration du délai accordé à la famille de trouver un autre logement. ».

L'Ombudsman estime qu'il ne peut pas remplir sa mission face à de telles réactions de la part de certaines communes. Il en a informé le Ministre de l'Intérieur et le Président du SYVICOL¹ « à la recherche d'un moyen pour améliorer cette communication ».

Pour cette raison, le Ministre de l'Intérieur a proposé au Président du SYVICOL d'organiser une conférence nationale au sujet des prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal ci-dessus.

Monsieur le Ministre confirme que ce problème risque de s'accroître pour les communes, puisque les gens qui sont en train d'arriver au Luxembourg sont le plus souvent des familles nombreuses, alors qu'il y a une pénurie de logements disposant de plus de trois chambres.

En l'espèce, le bourgmestre a rendu attentif au problème. La commission rappelle aussi que le bourgmestre a l'obligation de déclarer ce genre de situation. Elle retient également qu'une solution à ce problème ne peut être trouvée à court terme.

En ce qui concerne la communication en général avec l'Ombudsman, la commission est informée que le SYVICOL adressera une circulaire aux communes leur demandant de donner toujours une réponse à l'Ombudsman, évidemment avant que l'affaire ne soit passée au tribunal, et à condition que les communes disposent des informations demandées.

Refus partiel d'une demande d'autorisation de construire basé sur des soupçons

L'Ombudsman a été saisi, alors que l'affaire était déjà passée au tribunal. Suivant le rapport d'activité, le refus partiel se fondait sur le soupçon que le réclamant aurait eu l'intention de ne pas respecter les conditions de l'autorisation de construire demandée. La médiatrice estime qu'à défaut de preuve du refus, la commune ne devrait prendre en considération que la demande telle qu'elle lui a été soumise.

À la demande de fournir les motifs du refus partiel, la bourgmestre n'a pas donné de réponse satisfaisante à l'Ombudsman, dont elle a remis en question le bien-fondé de l'intervention. Aussi a-t-elle reproché au réclamant d'avoir saisi l'Ombudsman, alors que la date des plaidoiries était déjà fixée. La bourgmestre n'a par ailleurs pas répondu à la demande d'entrevue de l'Ombudsman, de sorte que le réclamant a dû continuer d'agir en justice. La commune ayant été condamnée aux frais de justice et à une indemnité de procédure, la médiatrice insiste sur la recherche d'une solution à l'amiable dans l'intérêt des administrés, mais aussi des administrations, et souligne qu'une telle solution « permet surtout d'apaiser les relations ».

Tout en favorisant la recherche d'une solution à l'amiable, la commission met l'accent sur l'autonomie communale, en vertu de laquelle la commune prend ses décisions. Elle rend aussi attentif à la question principale qui se pose dans pareil cas, à savoir si, dans une affaire pendante devant une juridiction, le délai pour l'échange de mémoires est suspendu par l'intervention de l'Ombudsman. Ce délai n'étant que d'un mois pour le mémoire en réplique du demandeur et ensuite pour le mémoire en duplique du défendeur, une commune ne parvient pas nécessairement à communiquer en cours de procédure avec l'Ombudsman.

¹ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Il importe partant de clarifier cette question, aussi dans l'objectif de permettre un traitement des affaires dans des délais raisonnables. En effet, outre la charge considérable des juridictions administratives qui se traduit par de longs délais, une affaire pourrait traîner davantage en justice en cas de suspension du délai en question. La commission conclut à l'importance de veiller à ce que le délai de fixation des affaires après l'échange des mémoires ne soit pas trop long, ce qui présuppose que les juridictions administratives disposent de personnel suffisant.

Un autre élément à prendre en considération est celui des coûts : l'administré qui a gagné son affaire pourra facilement réclamer devant le tribunal civil le remboursement de ses frais d'avocat par l'administration qui a succombé. Cet élément constitue donc un autre argument en faveur d'une solution à l'amiable.

Un rôle de médiation revient aussi aux avocats dans ce genre d'affaires, comme le fait remarquer un député, puisqu'il appartient à l'avocat d'éclairer son client sur les chances de réussite devant le juge.

Par contre, la commune peut avoir intérêt à obtenir une décision de justice, qu'elle gagne ou perde l'affaire. En effet, alors que les bases légales en vertu desquelles elle prend ses décisions ne sont pas toujours claires, l'interprétation des textes par les juges peut apporter la clarification nécessaire.

La saisine de l'Ombudsman est destinée à éviter une affaire en justice au lieu de se faire seulement en cours d'instance judiciaire, comme le fait remarquer un autre député, cet objectif étant à rappeler par la commission dans sa prise de position, puisque certains administrés pourraient tenir l'intervention de l'Ombudsman pour une voie supplémentaire de recours à côté de la voie judiciaire.

Tolérance de l'usage d'une surface d'habitation en tant que bureaux

La réclamation en l'espèce concernait une décision communale de tolérer provisoirement les bureaux d'une société aménagés dans un immeuble situé dans une zone d'habitation, après avoir sommé en vain la société de réaffecter les lieux en surface d'habitation, alors que la commune avait refusé auparavant la demande informelle de la réclamante de changement d'affectation de son appartement en bureau.

La commune n'a pas répondu à la question de la médiatrice d'expliquer le non-respect de son plan d'aménagement général, mais a rappelé après quatre mois d'attente sa décision initiale sans la motiver, en ajoutant que la société aurait entretemps déménagé. La médiatrice considère que cette réaction de la commune « a empêché un traitement efficace d'une réclamation dans un délai raisonnable » et que le fait que la réclamante se sent traitée comme une citoyenne de deuxième classe signifie aussi une perte de crédibilité de l'administration.

Suite à une entrevue entre la bourgmestre et la médiatrice, cette dernière attend la confirmation écrite des explications reçues et constate qu'une meilleure communication aurait éventuellement pu éviter l'impression de la réclamante d'avoir subi une inégalité de traitement.

Ne connaissant pas le dossier en détail, la commission ne peut se prononcer sur l'opportunité d'une telle confirmation écrite. En ce qui concerne la présence d'une société dans une commune, elle rappelle que les sociétés ne sont toujours pas obligées de se déclarer auprès de la commune et souligne par conséquent l'utilité d'un registre communal des sociétés.

Silence pendant 7 ans avant l'invocation injustifiée d'un délai de prescription pour refuser un remboursement

Suite à une prise de position à sa demande concernant une erreur de facturation, pour la période de 1993 à 2003, liée à un problème de compteurs dans l'immeuble de sa tante décédée en 2008, une réclamante a demandé à la commune un complément d'information, mais n'a reçu qu'un accusé de réception, de même qu'à chaque rappel adressé à la commune d'octobre 2008 à octobre 2009. La commune a également envoyé de tels accusés de réception à l'Ombudsman intervenu depuis janvier 2010 jusqu'au 22 juin 2015, où il a reçu une réponse qu'il considère, tout comme le délai de réponse de sept ans, comme inacceptable. Par ailleurs, la médiatrice, n'admettant pas l'invocation par la commune de la prescription de cinq ans pour le remboursement réclamé, est d'avis que le délai de prescription en matière de répétition de l'indu doit s'appliquer, à savoir le délai de droit commun de trente ans². La commune s'est par la suite déclarée d'accord pour estimer le montant à rembourser sur base d'un montant forfaitaire.

Un député voit la sécurité juridique en péril par le fait d'invoquer la prescription en matière de répétition de l'indu, laquelle viderait les délais de prescription abrégée de l'article 2277 du Code civil³.

La commission se rallie à l'Ombudsman, en ce qui concerne le délai de réponse inacceptable, et constate qu'une solution a été trouvée en l'espèce. Toutefois, elle rend attentif au problème que pose l'application du délai de prescription trentenaire de l'action en répétition de l'indu au lieu de celui de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil.

Carte d'identité déchirée par un agent communal devant une jeune fille consternée

Une jeune fille souhaitant renouveler sa carte d'identité s'est vu découper celle-ci par l'agent communal, le refus de renouvellement étant motivé par le fait que la jeune fille n'aurait pas la nationalité luxembourgeoise. Toutefois, elle détenait depuis de nombreuses années une carte d'identité luxembourgeoise et sa nationalité figurait sur plusieurs documents établis par la commune.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman, l'administration communale a expliqué que la carte était périmée et elle a présenté ses excuses pour le comportement de son agent. Avant d'émettre une nouvelle carte d'identité, elle a demandé un certificat de nationalité.

La commission note que la médiatrice a apprécié l'attitude de l'administration communale. Elle souligne l'importance d'un comportement respectueux réciproque des agents communaux et des citoyens.

Importance de l'attribution d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'Union au chômage à la recherche d'un emploi au Luxembourg

Il s'agit du cas d'une ressortissante de l'Union européenne au chômage, ayant droit aux indemnités de chômage de son pays d'origine, qui souhaitait être inscrite au registre de la population et obtenir une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur salarié

² Code civil - **Art. 2262.** Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi. »

³ Code civil - « **Art. 2277.** (L. 24mai 1989) Se prescrivent par trois ans les actions en paiement des rémunérations de toute nature dues au salarié.

Se prescrivent par cinq ans les actions de paiement ;
Des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires ;
Des loyers et fermages ;
Des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts. »

nécessaire pour être autorisée à séjourner au Grand-Duché de Luxembourg au-delà de trois mois.

La commune a délivré le certificat de résidence, mais non pas une attestation d'enregistrement, alors que la réclamante avait signé une déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union. L'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) l'a par conséquent rayée de ses listes au bout de trois mois. Comme la réclamante ne pouvait pas prouver sa recherche d'emploi pendant un certain temps, elle n'a pas touché une partie des indemnités de chômage. Or, selon elle, l'ADEM aurait dû attester de ses démarches de recherche aux autorités de son pays d'origine qui auraient ainsi pu, le cas échéant, décider de poursuivre le paiement des indemnités de chômage au-delà de la période fixée initialement.

Lorsque la commune voulait finalement délivrer l'attestation d'enregistrement, la réclamante était retournée dans son pays en raison du reproche de se maintenir illégalement sur le territoire luxembourgeois.

La médiatrice a mis au courant le SYVICOL des problèmes rencontrés pour informer les communes de ce cas de figure qui pourrait réapparaître à l'avenir.

La commission suppose que l'ADEM informe les concernés par écrit des documents nécessaires à l'inscription sur ses listes. Elle retient que, si tel est effectivement le cas, il appartient à la personne concernée de veiller à obtenir les documents requis et de les remettre à l'ADEM.

3. Projet de loi 6861

Monsieur le Président fait remarquer que la présente réunion a été convoquée le même jour que celui où le groupe parlementaire CSV a introduit sa demande de convoquer une réunion pour la présentation des amendements gouvernementaux.

La commission désigne Monsieur Fränk Arndt comme rapporteur du projet de loi 6861.

Monsieur le Ministre confirme son intention de présenter de toute façon les amendements aux députés.

Amendement 1

L'article 3 du projet de loi est complété par un alinéa 4 nouveau, en vertu duquel la responsabilité civile est transférée de l'État et des communes au CGDIS, à l'exception des dommages survenus lors de missions de sécurité ou de missions humanitaires à l'étranger effectuées sur ordre du Gouvernement. Ces dommages restent à charge de l'État.

L'amendement tient compte de l'avis du SYVICOL⁴ du 18 janvier 2016 qui, dans le cadre des éléments-clés de son avis, confirme le « rôle du bourgmestre en tant qu'autorité de police locale », « de même que la responsabilité qui en découle ». Par contre, il est inconcevable que le bourgmestre « soit systématiquement tenu responsable de tout dommage pouvant résulter du commandement ou de la prestation des services de secours par les agents du CGDIS ». En raison de l'ambiguïté du texte, le SYVICOL « demande que la responsabilité civile des actes des agents du CGDIS soit attribuée clairement à l'établissement public ».

Amendement 2

⁴ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

La modification de l'article 6, alinéa 1^{er} repose sur une observation du SYVICOL qui s'étonne « que le transfert de propriété soit prévu dès l'entrée en vigueur de la loi ». Il constate une incohérence avec l'alinéa 3 du même article, selon lequel les modalités du transfert des biens meubles sont à régler moyennant une convention que l'État conclut avec chaque commune. Le SYVICOL souligne que, puisque « la date de création du CGDIS coïncide avec celle du transfert de propriété, ces conventions ne sauraient être conclues que postérieurement au changement de propriétaire ». Il estime qu'« il serait plus judicieux de procéder de façon similaire à la reprise des immeubles et de retarder le transfert de propriété jusqu'à la conclusion des conventions ».

Par conséquent, les auteurs du texte proposent de supprimer à l'alinéa 1^{er} les termes « à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ». L'alinéa 3 est intégré à l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 4 (alinéa 5 initial) est complété au début par la phrase suivante : « À partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, les biens meubles visés au présent article sont mis à disposition du CGDIS à titre gratuit. ».

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre signale en réponse à une question afférente que les frais d'entretien des biens meubles transférés au CGDIS qui en dispose et pour lesquels la convention entre l'État et la commune n'a pas encore été conclue sont à charge de ce dernier.

L'alinéa 2 de l'article 6 précise les biens concernés par le transfert. Concernant le charroi, le SYVICOL pose la question de savoir ce qui en est « des véhicules non subventionnés par l'État, mais immatriculés au nom d'une commune ». L'alinéa 2 se rapporte expressément au « charroi des fourgons subventionnés par l'État », mais vise plus loin « d'une manière générale, tous les biens meubles des services d'incendie et de sauvetage communaux, [...], pour autant qu'ils ne relèvent pas du patrimoine d'autrui ». Par contre, l'alinéa 3 prévoit la possibilité pour les parties de « convenir d'exclure expressément certains biens à disposition des services de secours du transfert ». Ce point serait donc à préciser.

Par conséquent, les auteurs du texte ont supprimé à l'alinéa 2 les termes « subventionnés par l'État ».

Monsieur le Ministre déclare qu'il sera décidé pour ces véhicules au cas par cas, c'est-à-dire que la commune décide de transférer ou non ces véhicules au CGDIS. Il n'est pas question d'obliger par la loi les communes à opérer le transfert de véhicules qu'elles ont financés seules. Une commune qui envisage de ne pas transférer ces véhicules doit toutefois être consciente que ceux-ci ne seront plus à disposition de ses pompiers. En vertu de l'alinéa 3 (alinéa 4 initial), les biens transférés doivent rester affectés pour leur durée de vie à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune qui a opéré le transfert.

Tel qu'il ressort du commentaire de l'amendement, celui-ci a pour objet de permettre au CGDIS de fonctionner dès le premier jour de sa création en disposant de tout le matériel d'incendie et de secours appartenant actuellement à l'État ou aux communes.

Un député estime que le libellé de l'article 6, alinéa 1^{er}, première phrase contredit les propos de Monsieur le Ministre en disposant que « Les biens meubles [...] et nécessaires au fonctionnement du CGDIS sont transférés à titre gratuit à celui-ci. » Ce libellé ne constitue pas une option pour les communes, d'autant plus qu'à l'alinéa 2, les termes « subventionnés par l'État » sont supprimés.

Monsieur le Ministre déclare que la présente réunion a pour objet la présentation des amendements gouvernementaux et qu'il n'est partant pas disposé à discuter en ce moment sur le principe de ce qui a déjà été présenté à la commission, c'est-à-dire le projet de loi tel que déposé. D'après ce texte, qui ne change pas sur ce point, les biens meubles

nécessaires au fonctionnement du CGDIS sont transférés à titre gratuit à celui-ci. Il existe par ailleurs des véhicules non subventionnés par l'État et qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement du CGDIS. Si la commune concernée opte pour le transfert de ces véhicules, elle en fait la demande auprès du CGDIS. En cas d'accord, celui-ci conclut une convention avec la commune.

En ce qui concerne la procédure, un député insiste que la commission parlementaire, et non le ministre, décide des sujets discutés au cours de la réunion. Si un ministre est invité par une commission, il convient qu'il réponde à cette invitation.

Monsieur le Président précise que la commission peut toujours modifier l'ordre du jour de la réunion et qu'un député peut demander de traiter d'autres sujets sous la rubrique « Divers ».

Monsieur le Ministre souligne l'importance d'éviter au mieux les cas où une commune garde des véhicules que le CGDIS ne veut pas reprendre, puisque l'entretien de ce matériel représente une charge considérable pour la commune. Il importe que le CGDIS dispose au maximum de matériel nécessaire à son fonctionnement et de réduire au minimum le matériel non utilisé. L'orateur rappelle que le CGDIS a toujours la possibilité de refuser du matériel.

Dans ce contexte, un député souhaiterait savoir si des interventions peuvent être effectuées par des véhicules non repris et si ces interventions et ces véhicules sont couverts par le CGDIS.

Rappelant que la responsabilité civile des interventions d'incendie et de secours incombe au CGDIS, Monsieur le Ministre répond que la décision du personnel et du matériel utilisé pour les interventions doit alors appartenir au CGDIS.

Un représentant ministériel ajoute que l'article 6 ne vise pas le matériel en état normal de fonctionnement, mais les cas de véhicules ayant atteint la fin de leur durée de vie et remplacés par des modèles modernes, mais gardés par les communes.

Amendement 3

Cet amendement fait également sienne une réflexion du SYVICOL. À partir de l'entrée en vigueur de la loi et la conclusion des conventions prévues à l'article 7, les biens immeubles de l'État et des communes nécessaires au fonctionnement du CGDIS sont mis à sa disposition contre une indemnité de 250 euros par mois. Comme il ressort du commentaire de l'article 8 tel que déposé, il s'agit des biens immeubles non transférés en pleine propriété.

Le SYVICOL critique le montant dérisoire de l'indemnité et le fait qu'elle « ne tient nullement compte, ni du nombre, ni de l'envergure des centres de chaque commune ». Tout en comprenant que le montant définitif ne peut être déterminé que par la convention de mise à disposition, « ce qui peut justifier le recours à un forfait pendant la phase transitoire », il rend attentif au fait qu'« avec le mécanisme prévu, tout retard dans la conclusion des conventions pénaliserait les communes, même s'il ne leur était pas imputable ». En conséquence, le SYVICOL demande de considérer l'indemnité forfaitaire comme une avance sur le loyer, « et que le solde entre le montant réellement dû et le total des avances payées soit versé à la commune concernée au moment de la conclusion de la convention ».

Amendement 4

Cet amendement concerne l'article 10 relatif à la composition du conseil d'administration du CGDIS. Le texte initial prévoit une répartition paritaire de représentants de l'État et des communes. Les représentants communaux sont désignés par le SYVICOL et tous les membres du conseil d'administration sont nommés par le Gouvernement en conseil.

Dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL donne à considérer que les communes en tant que telles ne sont pas membres du CGDIS et ne sont donc représentées que de façon indirecte au sein de son conseil d'administration. Il pose la question de la compatibilité avec l'article 107, paragraphe 1^{er} de la Constitution qui consacre le principe de l'autonomie communale : « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. ».

Or, le conseil d'administration a des pouvoirs étendus en ce qu'il statue notamment « sur le montant des contributions financières de l'État et des communes et, sous réserve de l'approbation du ministre, approuve le budget annuel du CGDIS (article 14). Sachant que ces contributions sont automatiquement déduites de la dotation annuelle allouée aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96(1)), le conseil d'administration a un accès direct aux recettes non affectées des communes – autrement dit : il peut puiser de manière quasi illimitée dans les caisses des communes pour financer les services de secours, sauf opposition du ministre. S'y ajoute que le conseil d'administration et les délégués communaux en particulier, ne sont ni obligés de rendre de comptes aux communes ou au SYVICOL, ni ne peuvent être révoqués par eux. ».

Le SYVICOL souligne que le conseil d'administration du CGDIS n'a pas la légitimité démocratique des organes communaux démocratiquement élus ou des organes décisionnels des syndicats de communes « et pourtant ses décisions impactent directement les recettes non affectées des communes ».

Une procédure d'élection des membres du conseil d'administration par les communes s'impose donc, le droit de révoquer un délégué communal devant appartenir à la commune qu'il représente et non au Gouvernement en conseil. Le SYVICOL propose en outre de prévoir deux représentants par zone désignés par les communes pour garantir une représentation territoriale équilibrée des quatre zones de secours, et un représentant supplémentaire de l'État.

Le SYVICOL rend aussi attentif à la nécessité de prévoir un régime transitoire « assurant la continuité des activités du conseil d'administration dans l'attente de son renouvellement à la suite des élections communales ». L'alinéa 4 initial prévoit que le mandat des premiers administrateurs expire au moment de la cessation du mandat des conseils communaux en fonction. En effet, il n'existe pas de « date fixe ou unique de cessation du mandat des conseils communaux, qui pourrait marquer la fin de mandat du conseil d'administration du CGDIS ».

Les modifications apportées par l'amendement 4 à l'article 10 du projet de loi tiennent compte de ses observations.

Amendement 5

L'article 11 concerne la présidence du conseil d'administration du CGDIS. Dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL se déclare d'accord avec le principe d'une présidence tournante, mais signale que « des élections communales auront systématiquement lieu à un moment où un représentant des communes est à la tête du conseil ». De cette façon, « chaque présidence communale sera bouleversée par des élections entraînant un renouvellement des conseils communaux et d'au moins une partie des représentants des communes au sein du conseil d'administration ». Une « importante source d'instabilité et un affaiblissement de l'influence des communes au sein du conseil » en sera le résultat. Il est par conséquent « indispensable d'adapter l'alternance des présidences au rythme des élections communales ».

L'amendement reprend la proposition du SYVICOL de réduire la première période de présidence étatique de cinq à trois ans.

Il n'en est pas de même, en ce qui concerne la désignation du président provenant du secteur communal. Le SYVICOL estime qu'il devrait être choisi par les administrateurs issus du secteur communal parmi eux, et le vice-président communal évidemment aussi, lorsque la présidence est exercée par un administrateur représentant l'État. Les auteurs de l'amendement rappellent que « le conseil d'administration du CGDIS détermine la politique générale en matière de services de secours et de sécurité civile qui doit garantir un niveau de sécurité élevé en toute circonstance » et qu'il importe que le président ou le vice-président jouisse de la confiance du gouvernement et soit désigné par celui-ci. Cette confiance est essentielle « également eu égard aux domaines où le président du conseil d'administration a vocation à représenter le CGDIS au niveau international ou encore auprès des différents ministères et administrations au niveau national ».

Un député constate que la désignation du président du conseil d'administration « à tour de rôle », d'abord parmi les administrateurs du secteur communal, ensuite parmi les administrateurs du secteur étatique ne figure pas au nouvel article 11.

Les auteurs du projet de loi redresseront cet oubli par le biais d'un amendement gouvernemental supplémentaire.

Amendement 6

Cet amendement ne fait que remédier à une incohérence dans l'article 14. En effet, l'alinéa 1^{er} tel que déposé dispose que le conseil d'administration définit la politique générale du CGDIS et l'alinéa 2 énumère la politique générale parmi les points sur lesquels il statue.

Amendements 7 à 11

L'article 16, alinéa 1^{er} est complété par le bout de phrase « , dont le directeur de l'Institut national de formation des secours ».

Le commentaire met l'accent sur la formation des pompiers volontaires et professionnels et indique que la création par le projet de loi tel que déposé d'une Direction médicale et de la formation, à laquelle était rattaché l'Institut national de formation des secours, fait l'objet des critiques de la part de la Fédération nationale des corps de sapeurs-pompiers, du Comité des sages de la Protection civile, du SYVICOL ou encore de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) « qui regrettent le manque de visibilité de l'importance accordée à la formation ».

En conséquence, les auteurs, « considérant par ailleurs que la mise en place tant d'un service de santé au sein du CGDIS que d'un Institut national de formation des secours constitue un défi capital », proposent d'ériger l'Institut national de formation en direction fonctionnelle à part entière. Son directeur aura le même statut que les cinq autres directeurs fonctionnels et fera donc également partie du comité directeur. La Direction médicale et de la formation est transformée en Direction médicale et de la santé.

Les articles 17, 19, 24 et 25 sont adaptés en conséquence.

Amendement 12

Conformément aux observations du SYVICOL et de la CHFEP, le délai des agents qui souhaitent être repris par le CGDIS est prolongé d'un an à trois ans à l'article 27.

Amendement 13

Cet amendement consiste à adapter à l'article 46 les titres des pompiers professionnels, en ce qui concerne le cadre supérieur, « afin de pouvoir attribuer à chaque grade de traitement un titre distinct », suite aux observations du SYVICOL et de la CHFEP.

Amendement 14

Cet amendement consiste à adapter à l'article 47 les titres des pompiers professionnels, en ce qui concerne le cadre moyen, « afin de pouvoir attribuer à chaque grade de traitement un titre distinct », suite aux observations de la CHFEP.

Le paragraphe 4 de l'article 47 dispose que : « Le nombre des pompiers professionnels du cadre moyen ne peut pas dépasser 10 pour cent de l'effectif total des pompiers professionnels. »

Monsieur le Ministre explique que cette limitation de la carrière B se justifie par une innovation : les membres de la carrière actuelle des pompiers professionnels, correspondant à la carrière C (expéditionnaire), pourront désormais accéder à la carrière B (rédacteur) par voie de changement de carrière.

Amendements 15 et 16

Un article nouveau (devenant l'article 52) est inséré suite à l'article 50 initial, qui accorde un droit de priorité aux pompiers volontaires par rapport aux autres candidats pour l'embauche par le CGDIS, à condition d'avoir accompli « les formations nécessaires pour pouvoir occuper la fonction de chef de binôme ».

Un député souhaitant savoir si un concerné peut exercer un recours au cas où il ne serait pas embauché, Monsieur le Ministre confirme le droit de priorité à l'aide d'un exemple : en cas de vacance de douze postes, le pompier volontaire qui a réussi à l'examen et qui s'est classé douzième en rang est embauché par priorité au dixième candidat.

Les modalités et conditions de l'applicabilité du droit de priorité font l'objet d'un article nouveau devenant le nouvel article 53.

Le droit de priorité s'applique à tous les volontaires.

Amendement 17

Un article nouveau est inséré à la suite de l'article 54 initial (nouvel article 58) pour limiter la progression positive d'un exercice budgétaire à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS à la progression des recettes non affectées pour l'ensemble des communes provenant de l'ICC⁵ et du FCDF⁶.

Dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL propose, à l'endroit de ses suggestions concernant le financement, « d'introduire un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes par le biais d'un plafonnement, à partir de 2021, de l'évolution de leurs contributions à celle de leurs principales recettes non affectées (FCDF + ICC) », pour « éviter que les budgets des communes ne soient à l'avenir grevés de manière disproportionnée par des dépenses en relation avec les services de secours ».

⁵ Impôt commercial communal

⁶ Fonds communal de dotation financière

Amendements 18 et 19

Ces amendements précisent les notions de « direction des opérations de secours » (DOS) et de « commandement des opérations de secours » (COS) aux articles 62 et 65 initiaux (nouveaux articles 66 et 69).

En effet, dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL regrette « que le texte ne précise pas les compétences et obligations accompagnant les fonctions de DOS et de COS ».

Monsieur le Ministre fait savoir que la notion de « supervision » est encore à clarifier ; le cas échéant, le Conseil d'État fera une proposition de texte qui pourra être reprise.

Amendements 20 à 22

Ces amendements découlent des amendements 7 et 11.

Amendement 23

L'article 96, paragraphe 1^{er} (devenant l'article 100) est modifié conformément aux arguments, repris au commentaire de l'amendement, que le SYVICOL avance dans son avis du 18 janvier 2016 « concernant l'opportunité de calculer la contribution des communes non en fonction du nombre d'habitants dans la commune, mais de prévoir un critère « solidarité » en fonction de la capacité financière de chaque commune ». Les auteurs de l'amendement proposent un compromis, puisque le critère « population » ne peut pas être écarté complètement, « alors qu'une population plus dense génère inéluctablement pour le CGDIS des interventions plus nombreuses ».

Amendement 24

Cet amendement remplace l'article 101 tel que déposé, puisque la Ville de Luxembourg « n'exclut plus d'intégrer son service au CGDIS au même moment que toutes les autres communes, à condition d'obtenir des garanties, ancrées dans les dispositions transitoires, relatives au maintien d'une couverture en personnel suffisante pour assurer sur son territoire un service de secours d'une qualité équivalente à celle dont la population bénéficie actuellement », comme le renseigne le commentaire de l'amendement.

Luxembourg, le 5 juillet 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen